

La democratización incompleta
Entre violencia urbana y consolidación institucional

Angelina Peralva

Socióloga

Universidad de Toulouse II/[LISST-CERS]

Centro de Análisis y de Intervención Sociológica (CADIS)

Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Paris

e-mail : peralva@univ-tlse2.fr

teléfonos : 00.33.1.46.66.23.03

00.33.6.68.43.20.88

Comunicación al Coloquio

"Lo público como arena de de la transformación social, cultural y política ?

Despliegue y fragmentación de los espacios públicos en las sociedades de América Latina"

Instituto Latinoamericano - Universidad Libre de Berlin

20-23 de marzo de 2003

Consideraciones preliminares

La cuestión de lo "público" en América latina tiene que plantearse desde el punto de vista del actual proceso de construcción *democrática* que se inicia en los ochenta para un gran número de países. Es decir 1) que se trata de un proceso que lleva menos de veinte años y 2) que ese proceso ocurre en un momento de grandes cambios y nuevas exigencias en lo que se refiere al funcionamiento de las democracias occidentales en general, inclusive las de Europa.

El primer punto tiene que ver con el hecho que la dinámica democrática requiere siempre un tiempo histórico para establecerse – tiempo de la discusión "pública" de los problemas de la vida colectiva, búsqueda de soluciones eficaces para esos problemas, su implementación experimental, nuevas reflexiones etc.. Por supuesto, no hay que olvidarse que América latina vivió en el pasado experiencias limitadas pero reales de vida democrática ; y que Europa a su vez experimentó, en la primera mitad del siglo XX, largos momentos marcados por guerras, por regímenes autoritarios o totalitarios, momentos en los cuales la idea misma de democracia no tuvo gran significado. Más aún : Europa ha generalizado de forma lenta y progresiva su experiencia de la democracia en tres momentos principales – 1945 y el fin de la segunda guerra mundial ; los setenta, con el fin de las dictaduras portuguesa, española y griega ; y 1989, con el fin del muro de Berlín – todos periodos que coinciden con algunos esfuerzos democráticos latinoamericanos.

Sin embargo, la experiencia europea de la democracia tiene fundamentos más antiguos. La prueba más exigente a la cual fué sometida ha sido la incorporación de las masas populares - en el siglo XIX, de las masas obreras – al espacio público. Eso se dió en condiciones históricas distintas en los diferentes países y con resultados más o menos limitados también. Pero fué esa la base a partir de la cual se dió la reconstrucción del periodo del segundo post-guerra.

Hay muchos paralelos posibles entre la historia republicana de América Latina en el siglo XX y la historia europea que siempre constituyó (y sigue constituyendo) una referencia importante en la evolución política del continente. La evolución hacia la democracia ha sido en América Latina mucho más hesitante y sobretodo, en los sesenta, no logró sobrevivir a la dinámica de incorporación de las masas populares al espacio público que el modelo nacional-

desarrollista implicaba. Los intereses geopolíticos de Estados Unidos, el riesgo de generalización al continente de la experiencia cubana fueron factores que pesaron en el sentido de la formación en varios países de regímenes autoritarios bajo la tutela militar.

Ese factor de inestabilidad parece haber desaparecido. En los últimos veinte años, apesar de las difíciles condiciones económicas que el continente tuvo que enfrentar, apesar de las tensiones internas propias a los regímenes democráticos, las amenazas golpistas aunque hayan existido no predominaron y de una manera general la constitucionalidad de los gobiernos logró mantenerse. Se trata de un punto capital y probablemente de un marco histórico, en el sentido que los límites de la experiencia democrática se deben plantear y examinar desde ahora al interior mismo de la democracia.

La violencia como límite

La incorporación de América Latina al campo democrático se ha dado en medio a muchas dificultades entre las cuales se destacan aquellas generadas por los ajustes estructurales que visaron a una integración más estrecha de esas nuevas áreas geo-económicas al mercado internacional. A pesar del costo social de esa integración, la dinámica democrática, conforme decimos, se mantuvo. Esa evolución, fundamentalmente positiva, tiene non obstante como límite en muchos de esos países una consolidación institucional insuficiente y una débil capacidad de respuesta a los nuevos problemas planteados por la porosidad de las fronteras nacionales. Esse límite se traduce en una violencia multiforme que atinge, en algunas de esas jóvenes democracias, niveles extremadamente elevados.

En Brasil las cifras relativas a 1998 contabilizaban 39.014 homicidios cometidos en todo el territorio brasileño para una población de 170 millones de habitantes – una tasa que se puede estimar en 23 homicidios por 100.000 habitantes, una de las más altas del mundo. Los crímenes de sangre constituyen un elemento fundamental de la violencia brasileña actual, porque apuntan de forma precisa para el tipo de discontinuidad histórica que la democracia introdujo en la experiencia de la violencia. Discontinuidad de escala, primero : entre 1979 – el año en que una amnistía política fué promulgada, con el retorno de los exiliados al país, el año también en que se suspendió el acto institucional n° 5 (que había constituido desde el 13 diciembre 1968 el principal instrumento reglamentario de suspensión de las libertades civiles)

– et 1980, en el espacio de un año, en el momento mismo en que se iniciaba el retorno a la democracia, los crímenes de sangre sufrieron un crecimiento de cerca de un 25%¹. Discontinuidad de naturaleza, en seguida : la violencia deja entonces de ser fundamentalmente política, como lo ha sido en toda la historia republicana, deja de estar al servicio de un poder identificado, frecuentemente ilegítimo pero que la controlaba, y se torna *infra-política*, expresión bruta de intereses contradictorios que se manifiestan de forma desordenada en el interior de la sociedad civil.

En Colombia, después de veinte años de calma relativa, la violencia experimentó un nuevo recrudecimiento en los ochenta, lo cual persiste desde entonces con una intensidad comparable a los dos periodos precedentes dichos de "Violencia" - el del 1930-34 y el de los años 50. En la violencia actual se combinan, sin embargo, no sólo una larga retomada del movimiento insurreccional sino también el crecimiento de las mafias de narcotraficantes, los escuadrones paramilitares y distintas formas de delincuencia urbana. Con una tasa de más de 70 homicidios por 100.000 habitantes, Colombia ocupaba en 1994 el segundo lugar en el ranking de los países más violentos, el primer lugar siendo ocupado por las Bahamas². Aunque la guerrilla constituya una dimensión indiscutible de la violencia colombiana actual, su colusión con el narcotráfico y el crimen son también patentes, lo que debilita el carácter político de esa violencia. Además, la importancia del sentimiento de riesgo en la determinación de conductas de auto-defensa violentas contribuye a la generalización de la violencia imprimiéndole un carácter sistémico.

No constituyendo una amenaza frontal a los regímenes democráticos, la violencia esta siendo en lo más de las veces tolerada, por medio de múltiples mecanismos de adaptación interna. Incluyen-se en ese fenómeno las redes internacionales de narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y muchas otras modalidades de economía ilegal y circulación humana, que empiezan a suscitar esfuerzos todavía débiles de cooperación internacional. Por supuesto, la situación de América Latina no es homogénea en lo que toca a esa cuestión. Si Colombia,

¹ Pasaron de 11.194 en 1979 a 13.910 en 1980. Esas cifras, relacionadas al conjunto de la población, son todavía muy inferiores a las tasas de homicidio verificadas actualmente.

² Sobre todas esas cuestiones, ver Daniel Pécaut. *L'ordre et la violence. Evolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Paris, Editions de l'EHESS, 1987. Olivier Pissotat (coord.), Olivier Barbary, Jean-Paul Deler et Juan Carlos Rojas. "Violences et Villes". In *Recompositions urbaines en Amérique latine : une lecture structurée à partir du cas colombien*. Document de travail. Séminaire Violences et villes. Toulouse, 19-20 mars 2001.

Bolivia, Brasil, Paraguay, Guyana, Ecuador, México y Venezuela presentan tasas de homicidio entre las más elevadas del mundo³, los dos países que experimentaron los niveles más intensos de represión en el periodo militar, Chile y Argentina, presentaban en cambio, en los noventa, junto con Uruguay, tasas relativamente débiles de homicidio, comparativamente a los otros países del continente (menos de 10 por 100.000 habitantes). Eso, a pesar de episodios importantes de violencia política y callejera como algunos que se produjeron en el caso argentino⁴.

Por que sugerir entonces un vínculo histórico entre la violencia actual y la democratización ? El problema naturalmente no puede explicarse simplemente desde el punto de vista del acceso a las libertades políticas. El desarrollo exponencial de la violencia parece resultar de una combinación perversa 1) de la dinámica de modernización cultural que afecta ciertos segmentos de la población en las democracias periféricas y de sus formas de participación dependiente en los beneficios de la sociedad tecnológica actual ; 2) del estado de porosidad de las fronteras nacionales en varios de esos países ; y, sobretudo, 3) de la debilidad institucional, nacional e internacional de las democracias actuales, en el sentido de contener y reorientar esos procesos – debilidad a la cual responden, conforme hemos dicho, mecanismos de adaptación, cuyo precio son tasas extremadamente elevadas de homicidio.

El primer factor – la modernización cultural y las nuevas formas de participación dependiente de categorías subalternas en los beneficios de la sociedad tecnológica – es paradójicamente un resultado directo del avance de la democracia, entendida aquí desde el punto de vista de la "igualación" de las condiciones. Es necesario esclarecerse el sentido muy particular en que estoy empleando esa expresión. Aunque sea esa una formulación problemática, se puede decir que América Latina esta abandonando viejas formas "holísticas" de organización social⁵ para adoptar otras abiertamente definidas por las lógicas propias del individualismo de masa. Ese pasaje no excluye eventuales formas de combinación entre lógicas tradicionales de estructuración de las relaciones sociales y las nuevas lógicas individualistas de la sociedad moderna. Pero lo más importante es la impulsión que sufre el

³ PNUD, 1999. Las cifras más elevadas son las de Colombia. Los datos relativos al año de 1994 indican para Bolivia, poco menos de 30 homicidios por 100.000 habitantes ; y para los demás países poco menos de 20.

⁴ De acuerdo con datos publicados en 1999 por el PNUD, relativos al año de 1994, Chile ocupaba el 27° lugar entre los países con las más bajas tasas de homicidio, Argentina el 42° (inmediatamente antes de Francia, 43°) y Uruguay el 47°.

individualismo como resultado combinado de la elevación considerable de los niveles de educación en todo el continente⁶ y de la integración cultural bajo la égida de la televisión y de la cultura de masas. Así, al mismo tiempo en que el sentimiento de igualdad se generalizó, las viejas formas jerárquicas de estructuración social fueron siendo abandonadas.

Las desigualdades sociales, todavía, no disminuyeron. El desempleo creció en la última década en América Latina y nuevos desequilibrios estructurales se crearon en medio al proceso de integración internacional de los mercados. Ciertas formas de consumo de masa se democratizaron mientras otras permanecieron inaccesibles a las capas populares. Las fronteras entre "los de arriba" y "los de abajo" se confundieron. Vale decir que creció el terreno favorable al desarrollo de nuevos conflictos potenciales y a un aumento del sentimiento de injusticia. Las formas de expresión de esos conflictos son heterogéneas, y no siempre suficientemente reguladas o institucionalizadas, lo que abre un espacio importante a la violencia en cuanto vía de compensación de una participación asimétrica de los segmentos populares de la población en la vida democrática.

Las nuevas formas transnacionales de circulación y los niveles importantes de porosidad de las fronteras nacionales interpelan, además, de diversas maneras las instituciones nacionales, asumiendo muchas formas que no fueron todavía suficientemente estudiadas. Los fenómenos de debilidad institucional no son sin embargo homogéneos. Su impacto parece particularmente importante en lo que toca al desarrollo de nuevas formas de criminalidad y la débil capacidad de respuesta de las policías y del judiciario, notadamente en América Latina. Como lo sugiere Alain Tarrius en su último libro⁷, la globalización es un fenómeno que no se observa solamente desde "arriba" (a través los movimientos virtuales de capitales y los investimentos financieros), sino también desde "abajo" (a través la circulación de seres humanos y mercancías). Las formas de circulación en torno al Mediterráneo que ese autor describe son perfectamente comparables a las que se observan en América latina : en la frontera norte de México por lo que es de la circulación humana, por ejemplo⁸ ; en varios

⁵ Ver Louis Dumont. *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Paris, Seuil, 1983.

⁶ Para los indicadores sociales relativos a los noventa en América Latina, ver *Globalización y desarrollo*. CEPAL, 2002.

⁷ Ver *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland, 2002.

⁸ Ver el capítulo de Yvon Le Bot en (bajo la dirección de Michel Wieviorka) *Un autre monde. Contestations, dérives et surprises dans l'anti-mondialisation*. Paris, Balland, septembre 2003.

otros países de América latina con respecto al narcotráfico que se ha tornado un problema mundial.

Para responder a esos nuevos problemas, impidiendo que se traduzcan en altos niveles de violencia, la capacidad institucional de los países de la Unión europea y la que manifiestan las nuevas democracias latinoamericanas no son comparables. Los resultados expresan esa asimetría. Las formas de circulación ilícita de productos, lícitos o ilícitos, que se observan en Europa no tienen casi nunca como consecuencia los violentos enfrentamientos armados característicos de algunos países latinoamericanos, y muy especialmente Colombia o Brasil. Y eso por una razón principal : la eficacia de las policías europeas en controlar la cantidad de armas directamente disponibles al nivel de la sociedad civil.

La porosidad de las fronteras nacionales agrega intensidad a la debilidad institucional, planteando problemas a los que las instituciones nacionales no tienen suficiente capacidad para responder ; pero define también las formas internas de una violencia que tiene por base la dinámica misma de la democratización. La venta ilegal de armas de fuego explica las formas militarizadas que el narcotráfico asume y el número de víctimas fatales que ese comercio engendra ; pero explica también la importancia de las muertes "al detalle", causadas por el recurso a soluciones violentas en conflictos del cotidiano.

Lo urbano como lo público

Es en ese sentido particular que se puede pensar al urbano en cuanto espacio *público* en las democracias latino-americanas actuales. Lo urbano es el lugar donde se cruzan, se combinan y adquieren especial visibilidad los tres factores antes enunciados : la porosidad de las fronteras nacionales, la modernización cultural y la participación asimétrica de las capas desfavorecidas en la sociedad tecnológica, y la debilidad institucional de los nuevos gobiernos democráticos.

Los crímenes de sangre son un fenómeno fundamentalmente urbano y la posición relativa de ciertas ciudades en ese ranking de los homicidios no corresponde siempre a la de sus países respectivos. Un caso siempre citado es el de Washington D.C. en Estados Unidos que presenta tasas de homicidio superiores a las de Rio de Janeiro u São Paulo, cuando las

tasas de homicidio de Estados Unidos representan menos de la mitad de las tasas de homicidios brasileños. En Colombia, Medellín ocupa el primer lugar en el ranking mundial con 170 homicidios por 100.000 habitantes, seguida de Cali con 100 homicidios por 100.000 habitantes, pero las cifras para Bogotá son inferiores a las de São Paulo, Río de Janeiro, Washington DC o Caracas⁹.

En Brasil, las once capitales de los estados de la federación los más directamente afectados por la violencia presentan tasas, relativas al conjunto de los homicidios de esos estados, muy superiores a su posición relativa en la población total. Por ejemplo, la ciudad de São Paulo concentró 42,24% de los homicidios cometidos en el estado de São Paulo en 1998, cuando ella representaba en ese momento solamente el 28% de la población de ese mismo Estado ; la ciudad de Manaus concentró 91% de los homicidios cometidos en estado de Amazonas en ese mismo año, cuando ella representaba no más que el 49,91% de la población de ese estado.¹⁰ Los homicidios les atañen en primer lugar a los jóvenes (los 20-29 años representan el 38% de las víctimas contabilizadas en Brasil en 1998 contra el 21% de los 30-39 años o el 10,8% de los 40-49 años)¹¹. Esas víctimas son en más del 98% de los casos del sexo masculino. En Colombia, la situación es muy próxima : el principal grupo de víctimas de homicidio es el de los 15-24 años (casi el 50% de las víctimas en Medellín se encuentran en ese grupo), seguido de los 25-34 años.

La debilidad institucional parece determinar la forma, predominantemente *infra-política*, de los nuevos conflictos urbanos y de la violencia¹². Lo público pierde aquí su significado político directo e intrínseco. Ya no es más (como lo fue lo urbano en los años setenta) el lugar del planteamiento y de la negociación de reivindicaciones de la sociedad civil frente al Estado. La mediación de los movimientos se debilitó y cedió muchos espacios no

⁹ Datos del BID, 2000 para 1999.

¹⁰ Ver al cuadro I anejo, donde Río de Janeiro y Salvador aparecen como excepción. Esa relación parecería todavía más acentuada si se contabilizaran las cifras relativas a las aglomeraciones urbanas y a las regiones metropolitanas.

¹¹ Ver el cuadro II , anejo.

¹² Michel Wieviorka propone la idea que se observa hoy, contrariamente a un pasado reciente, una tendencia general a que la violencia asuma formas ya sea "infra-políticas"(generalización del crimen por ejemplo), ya sea meta-políticas (distintas formas de terrorismo religioso), pero solo muy raras veces una forma directamente política. Ver "O novo paradigma da violência". In (dir. Sergio Adorno y Angelina Peralva) Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP), volume 9, n° 1, 1997.

solamente al crimen organizado sino también, en muchos casos, a una ausencia generalizada de formas legítimas de regulación de los conflictos interpersonales.

Lo urbano como lo público constituye hoy la traducción y el lugar de expresión de una conflictualidad social bruta en la cual ninguna capacidad de construcción institucional voluntaria o manifiesta es observable. Los procesos que ahí se desarrollan son indicadores de una inversión de la anterior definición del público como lo político, y tienen que ser analizados primeramente en cuanto señales de la debilidad *política* actual de esas nuevas democracias¹³. Además de eso, la democracia transformó profundamente las condiciones sociales de construcción de la reciprocidad - un problema planteado por Gilberto Velho para explicar la violencia brasileña actual, que naturalmente no la explica totalmente pero que constituye sin duda una parte muy importante de la explicación : se trata de que el Brasil democrático habrá dejado en el pasado formas de construcción de la reciprocidad basadas en principios jerárquicos y segmentarios sin haber de hecho tenido acceso a formas de regulación de la vida social características de las democracias contractuales¹⁴.

Las tensiones que de ahí derivan se imprimen en lo urbano, que es además modelado por la misma violencia. Ella redefine su forma espacial, determina espacios de segregación o contribuye a su desarrollo. Pero la primera imagen que se tiene de lo urbano es la de su fragilidad. Lo que revela una catástrofe natural como el terremoto que vivió El Salvador el 13 enero 2001 no se limita a la fuerza de los elementos ; revelan más bien ahí los límites de la capacidad humana en controlarlos. Y esos límites son fundamentalmente políticos¹⁵. En ese sentido, los cambios sociales imprimen sus marcas en la escena urbana, pero lo hacen bajo formas contradictorias que solo en parte tienen que ver directamente con la violencia. El gusto por los barrios "cerrados" entre las clases altas y medias no se puede explicar solamente en cuanto un esfuerzo de respuesta a la violencia - ya que esa evolución urbana es en general anterior a la violencia misma. En cambio, la privatización de la seguridad fué en seguida el medio por el cual se buscó responder al crecimiento de la violencia.¹⁶ Más aún : a esos nuevos

¹³ Para un análisis de esa debilidad política bajo el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, ver Alain Touraine, "O campo político de FHC", *Tempo Social* (Revista de Sociologia), USP, São Paulo, volume 11, n° 2, fevereiro de 2000.

¹⁴ Ver "Violência, reciprocidade e desigualdade" in Gilberto Velho y Marcos Alvito, *Cidadania e violência*, Rio de Janeiro, UFRJ e FGV, 1996.

¹⁵ Ver Alain Musset, "Des Amériques fragiles", *Cahiers des Amériques latines* n° 35, vol. 3, 2000.

¹⁶ Ver Guy Thuillier. "Les quartiers enclos à Buenos Aires : quand la ville devient country". *Cahiers des*

espacios de segregación les corresponden lógicas de apertura y des-segregación que resultan de la "igualación" (asimétrica) de las condiciones a que me he referido más arriba¹⁷.

Esa "igualación" desequilibrada se construye de muchas maneras. El tema del reconocimiento de los derechos culturales de las minorías encontró una traducción, en Brasil, en la nueva Constitución democrática del 1988 y un poco más tarde en la ley de orientación para la educación (Lei de Diretrizes e Bases) a través la afirmación del carácter pluricultural de la nación brasileña. Esas redefiniciones generales de un cuadro institucional, que han constituido una respuesta a la acción y a la movilización de los movimientos socioculturales de notadamente negros y de indios en Brasil, reordenaron por cierto el debate sobre la cuestión nacional¹⁸, pero tuvieron, además, un impacto sobre las relaciones raciales efectivas que se construyeron entre los brasileños.

El acceso de los negros a una nueva igualdad de status, simbólicamente reafirmada en el cuadro de esos debates, intensificó su sensibilidad con respecto a distintos tipos de desigualdades de que continúan siendo víctimas, contribuyendo para radicalizar relaciones antes pacificadas por un cuadro jerárquico tradicional. Así es que, al principio de los años 90, los habitantes de los barrios de la zona sur de Rio vieron con muchas restricciones llegar en sus playas jóvenes, frecuentemente negros, originarios de la zona norte y pobre de la ciudad - un fenómeno que resultó de una política más democrática para los transportes colectivos, que permitió que se desenclavaran a esos barrios populares. El conflicto fundamentalmente simbólico que se manifestó en ese momento está relacionado con esa nueva "igualdad", a la vez reconocida y negada. Hubo consecuencias importantes : manifestaciones colectivas de desorden de una amplitud considerable ("arrastões"). Más tarde, ajustamientos se produjeron, resultando incluso en nuevas reparticiones territoriales de las playas : ciertos puntos de Ipanema, por ejemplo, se volvieron desde entonces mayoritariamente "negros".

Amériques latines n° 35, vol. 3, 2000. Para el caso de São Paulo, ver Teresa Caldeira. *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. University of California at Berkeley, 1992.

¹⁷ Para una descripción de la evolución histórica que sufrieron esas formas contradictorias de segregación y dessegregación en el caso de Rio de Janeiro, ver mi artículo "Egalité et nouvelles figures du conflit urbain au Brésil". In *Cahiers des Amériques latines*, op. cit..

¹⁸ Como lo sugiere Sergio Costa in "A mestiçagem e seus contrários. Etnicidade e nacionalidade no Brasil contemporâneo. *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP), volume 13, n° 1, maio de 2001.

En Brasil es igualmente perceptible un efecto de espejo entre las conquistas de los movimientos, la apertura de espacios de reconocimiento de la condición negra en la sociedad y la historia brasileñas y la afirmación de una presencia joven, negra y pobre en los espacios públicos metropolitanos a los cuales ella tiene acceso actualmente por diferentes medios y no solamente por el trabajo. La violencia es entonces movilizada en cuanto instrumento de compensación de desigualdades sociales y simbólicas persistentes, percibidas como tanto más injustas e ilegítimas en la medida en que se inscriben en un cuadro democrático de reconocimiento de nuevos derechos. Sin embargo, no se trata ahí de una violencia política en sentido estricto : sus expresiones mezclan incivilidad, revolta y distintas formas de delincuencia o de crimen. Pero en todos los casos, se trata de una violencia que se desarrolla en espacios en los cuales la proximidad conquistada responde a una distancia social que no desapareció en el nivel de las representaciones.

Las condiciones de ejercicio de la reciprocidad sufrieron además en Brasil el impacto de las tensiones vinculadas a las transformaciones recientes de la economía, con la emergencia de nuevas formas altamente individualizadas y diversas de inserción en el mundo del trabajo. Cuna del sindicalismo brasileño moderno, el ABCD¹⁹ paulista así como otras ciudades industriales del estado de São Paulo fué profundamente afectado por esas transformaciones. Si ciertas formas de reconversión económica se desarrollan, incluso bajo nuevas formas autogestionarias, con la participación de los sindicatos y de jóvenes obreros, el declinio del empleo industrial no dejó de producir efectos de desorganización en el mundo del trabajo. En ese sentido, las tasas elevadas de desempleo caminan junto con tasas elevadas de homicidio, próximas y a veces superiores a las de la capital.²⁰

La desorganización del mundo obrero introdujo una ruptura en las formas antiguas de estructuración del vínculo social, las cuales no fueron por el momento completamente

¹⁹ Reagrupamiento de las ciudades de Santo André, São Bernardo, São Caetano y Diadema, en el estado de São Paulo.

²⁰ 49 homicidios por 100.000 habitantes en São Bernardo en 1998, 51 en São José dos Campos, 54 en Osasco y 64 en Guarulhos, contra 53 en São Paulo capital. Fuente : IBGE. El desempleo alcanzó un promedio de 17% en São Paulo en 1998 igualmente, 18,2% en el conjunto de la región metropolitana y 20% en el conjunto de la región del ABC (la cual comprende, además de los cuatro municipios citados más arriba, los de Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra). Esos datos son de la Fundación SEADE, que no utiliza la misma metodología de calculo del desempleo que el IBGE. Más allá de las divergencias de método, el declinio de la actividad industrial proseguía (-12,5% en la metalurgia en 1999 comparativamente al año anterior ; 17,9% en la industria química y del caucho). Ese declinio ha sido en parte (pero no suficientemente) compensado por el crecimiento de la actividad en el sector de los servicios.

sustituidas. Ese mundo popular sufre particularmente de la brutalidad de una policía corrompida y ausente, como sufre también de la circulación sin control de las armas de fuego y de todo tipo de comercio ilegal que lo coloniza. La incerteza en cuanto a su identidad social se tradujo en términos de endurecimiento identitario entre los jóvenes, y el desarrollo, especialmente en São Paulo, en los años 90, de una ola de violencia en los estadios de fútbol. Esas manifestaciones violentas declinaron en seguida en razón del carácter organizado de las hinchas, apoyadas por clubs tradicionales, lo que permitió por una vez el desarrollo de formas de control eficientes.

De una manera general, el ejercicio de la reciprocidad en las condiciones de una economía en transformación, en que las antiguas formas de protección social perdieron su eficacia, exige una capacidad de reconstruir nuevas formas de acción y de organización colectiva ; pero supone también la invención de nuevas formas de protección social capaces de responder a las exigencias propias de los nuevos mecanismos de inserción económica. De ese punto de vista, a las incertidumbres experimentadas por los trabajadores del mercado informal se añadieron las de los nuevos precarios - vinculados a un mercado de prestación de servicios en mutación, recibiendo muchas veces remuneraciones muy superiores a de los antiguos precarios pero disponiendo de la misma forma de mecanismos débiles de protección. La incertidumbre en la vida cotidiana es una fuente de tensiones permanentes con expresiones frecuentemente extremadas en el contexto de debilidad institucional que caracteriza hoy la democracia brasileña. Tanto más que los términos del ejercicio de la reciprocidad fueron igualmente modificados por el declinio de una moral colectiva basada en la referencia al trabajo y al esfuerzo, la cual constituía el cimiento de la integración nacional y una barrera ideológica a la violencia.

Como en todas partes, el declinio de esa moral colectiva tuvo su origen en Brasil en una ola de liberalismo formada a partir de la revolución cultural de los años 60 ; pero vinculada en seguida también a la generalización de esos nuevos modelos de comportamiento suscitados por la apertura democrática y por la incorporación del mundo popular a la cultura de masas. En ese sentido, el contraste de las generaciones es flagrante y fué rápidamente subrayado por diversos investigadores.²¹ Producto de un cambio histórico, esa oposición se

²¹ Así Alba Zaluar, que apuntó la oposición entre los padres "proveedores" de las necesidades familiares y los jóvenes pobres y sin embargo consumidores, en un estudio de un barrio periférico de Río de Janeiro, Cidade de

inscribe en los modos de estructuración de la experiencia y en las representaciones culturales. Lo vivido de los adultos pobres es formatado por la pobreza y la relación con el trabajo ; lo de los jóvenes pobres, mismo cuando la relación con el trabajo no desapareció lo que sigue siendo verdadero para una parte significativa de ellos, sufre el impacto de los niveles de escolarización muy superiores a los de sus padres y por su integración al universo del consumo de masa.

Ahí también un impacto se hizo sentir en cuanto a los términos del ejercicio de la reciprocidad. Al reconocimiento de nuevos derechos a los niños y los adolescentes por medio de una ley de orientación para la infancia y la adolescencia²², cuyos términos habían sido esbozados en el cuadro de los debates de la Constitución de 1988, no le correspondió la consolidación de instituciones adaptadas susceptibles de les garantizar protección allí donde eso se hacia necesario. La "libre circulación" dentro del territorio nacional para los individuos con más de 12 años, la cual existía de hecho bien antes de haberse tornado ley, se tradujo en una violencia particularmente letal en contra de ellos, marcada por masacres famosos (más de 45 mil adolescentes de 15 a 19 años asesinados entre 1979 y 1994) y no impidió al mismo tiempo una parte de esos jóvenes de volverse hacia la delincuencia y el crimen.

La nueva configuración de las relaciones entre generaciones favoreció también al comprometimiento de una parte de la juventud pobre en conductas de riesgo más o menos delinquentes que los nuevos modelos de educación familiar, una relación debilitada con el trabajo y la debilidad institucional general de la democracia brasileña tienen dificultad en limitar. De otro lado, una parte del mundo adulto se crispó en sus referencias a los valores del trabajo, transformados en instrumento de legitimación de una violencia del orden. Heloisa Rodrigues Fernandes pudo así mostrar el lugar central que esos valores ocupaban en el sistema de autojustificación de los justicieros y matadores de niños en general (e incluso de sus familias) con quién ella pudo entrevistarse en algunas prisiones de São Paulo²³.

Deus. Ver *A Máquina e a Revolta. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

²² *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8069 del 13 de julio 1990.

²³ Ver "Violência e modos de vida : 'Os Justiceiros'." *Tempo Social* (Revista de Sociologia). USP, São Paulo, volume 4, nº 1-2, p. 43-52, 1992.

Al contraste de las generaciones se agrega el impacto de las transformaciones experimentadas por las relaciones de género. Ahí también las clases populares brasileñas no dejaron de sufrir los efectos de una revolución cultural general para el conjunto del mundo occidental. La primera expresión de ese cambio fueron los movimientos urbanos pré-democráticos de los años 70, en los cuales las mujeres de las capas populares tuvieron un papel importante, con el apoyo de la iglesia católica (tendencia teología de la liberación). Estructurados en torno a reivindicaciones urbanas (guarderías infantiles, escuelas, habitaciones, colectores), esos movimientos tuvieron un impacto sobre las relaciones hombre-mujer en el interior del espacio doméstico, de la misma manera que participaron a la creación de un público sensible al debate acerca de la sexualidad en general y de la sexualidad femenina particularmente. La liberalización de las costumbres en el medio popular tuvo todavía su face sombría en la extensión de una prostitución infanto-juvenil alimentada por la pobreza.

La debilidad institucional

Esa violencia multiforme, que hemos buscado describir con ejemplos de la experiencia urbana brasileña, que se ha traducido en el momento del retorno a la democracia por una elevación extremadamente sensible de los crímenes de sangre, se desarrolla según 3 lógicas principales. Primeramente, la que se manifiesta por medio de la multiplicación de los conflictos originados en la igualización de condiciones propia a la dinámica democrática y en las nuevas formas de libertad individual originadas en la revolución cultural de los años 60 - revolución militante de que fueron portadoras las capas medias, reconvertida desde entonces en cultura de masas. De varias maneras, esa igualdad y esa libertad desorganizaron formas antiguas de estructuración del vínculo social, fundadas en el pasado en principios jerárquicos claramente afirmados y que eran propios a la experiencia pré-democrática brasileña. Ese cambio no encontró todavía una respuesta suficiente en la construcción de nuevos modelos de ejercicio de la reciprocidad.

En segundo lugar, la violencia se desarrolla vinculada a un sentimiento de riesgo, el cual es propio, en un sentido general, a la condición moderna, en la cual los estatutos y las posiciones sociales son vividas más bien encunto adquiridas que heredadas (mismo si se trata en parte de una falsa conciencia ella tiene efectos sobre la conciencia), y donde la experiencia de la relación con el mundo es también más abierta, incerta y se apoya en dispositivos de

protección social cambiantes. Más aún, se puede decir como lo ha hecho Ulrich Beck, que ese sentimiento de riesgo se ha intensificado en la sociedad contemporánea, vinculado a una evolución tecnológica que abrió el abanico de los riesgos sin permitirnos siempre una anticipación de sus consecuencias.²⁴

A ese fenómeno general se agregan, en muchos países de América Latina, violencias graves que aumentan el sentimiento de riesgo. La violencia vinculada al riesgo tiene dos expresiones complementarias. De un lado, se trata de una violencia defensiva que responde a una amenaza potencial oculta en el comportamiento de los demás, a los cuales se ve como imprevisibles e indefinibles. La circulación generalizada de armas de fuego transforma así incivildades de vecinos de un mismo barrio, entre automovilistas estresados en la circulación o en los transportes colectivos en riesgo de muerte. De otro lado, esa violencia tiene también una face expresiva, con una implicación de los jóvenes en conductas peligrosas que anticipan para ellos un riesgo percibido y que se transforman así en una verdadera estrategia de control del miedo y del riesgo.²⁵

En tercer lugar, la violencia se despliega en razón de la debilidad institucional que afecta a las democracias latinoamericanas, incapaces de garantizar la protección de sus ciudadanos en conformidad con las nuevas exigencias de la experiencia contemporánea. El nivel de desagregación que afectó a las policías en el conjunto de los estados federados brasileños es un ejemplo flagrante de eso. En Brasil, en junio de 2000, un plan nacional para seguridad pública del gobierno federal apuntaba la necesidad de promover al desarmamiento de la población, asimismo que el registro y el control de las armas de fuego existentes en el país. Antes de eso, las sanciones relativas al porte de armas no autorizado ya habían sido agravadas (ley 9.437 del 1997). Las acciones propuestas por el ministerio de la justicia visaban 1) prohibir la venta de armas de fuego a la población civil ; 2) crear un banco de datos con el registro de las armas cogidas ; 3) crear una coordinación centralizada par el control de las armas, instituyendo un organismo único con competencia para coordinar todas las acciones gubernamentales en esa materia ; 4) acelerar la implantación del Sistema

²⁴ Ver *Risikogesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 1982 (Aubier, 2001).

²⁵ Acerca de esas cuestiones, ver mi investigación sobre los "surfistas" de los trenes urbanos de Rio y São Paulo, en "Le sang des trains urbains". *Violence et démocratie*, Paris, Balland, 2001. Ver también, en un contexto bastante distinto, lo de la revolución iraníana, las consideraciones de Farhad Khosrokhavar sobre la aspiración de la juventud pobre iraníana a la modernidad y su "amor desesperado por la muerte". In *L'utopie sacrifiée*.

Nacional de Armas - SINARM, banco de datos al servicio de las Secretarías de seguridad pública de los estados federados ; 5) regular el uso de armas de fuego por los agentes de la policía, especialmente en las manifestaciones públicas ; 6) prohibir la exportación de armas de fuego para los países fronterizos en los cuales la ausencia de controles rigurosos sería considerada como favorable al retorno ilegal de esas mismas armas en el país ; 7) realizar campañas públicas, en parceria con los estados federados y la sociedad civil, con vistas al desarrollo de una conciencia colectiva relativa a los riesgos del porte de armas ; 8) extender el recogimiento de armas ilegales.

Una parte de esas medidas (2 y 4) estaba relacionada con la instalación de sistemas de información y bases de datos. Brasil realizó progresos importantes esos últimos años en todo lo que se refiere a la gestión informatizada de los negocios públicos y se puede imaginar que esos nuevos dispositivos de análisis y control no implican obstáculos técnicos ni financieros importantes. Pero nada se hizo desde entonces y las mismas medidas figuraban en los programas de campaña de los candidatos a la elección presidencial de 2002. Otras medidas implicaban en nuevas proposiciones de leyes a ser hechas por el ministerio de la justicia, dependiendo del voto de los diputados y senadores - lo que plantea muchos problemas en un país donde el congreso funciona sin mayoría parlamentaria.

Ese es el caso de la prohibición de la exportación de armas de fuego para algunos países fronterizos de Brasil - un proyecto de ley que contrariaba los intereses directos de los productores nacionales de armas, que dividen una parte significativa del mercado de exportación. Una encuesta del Instituto de Estudios de la Religión (ISER) del Estado de Rio de Janeiro, acerca de 44.437 armas de fuego ilegales recogidas por la policía entre enero 1994 y marzo 1999 indicaba que sólo un 17% de esas armas eran fabricadas fuera del país. Producidas en las fábricas brasileñas, la mayor parte iba de Brasil sobretudo a Paraguay, antes volver a Brasil con precios de reventa mucho más interesantes que los practicados en el mercado brasileño, donde las armas de fuego son fuertemente gravadas.

Impedir el retorno al país de las armas exportadas supondría recursos humanos y técnicos de control de las fronteras de los cuales no dispone el poder público brasileño. Así, desde el punto de vista de la seguridad interna, lo que está en juego actualmente en términos

de un control adaptado de las fronteras es algo nuevo : ya no se trata más de la preservación de los límites territoriales del estado nacional, como en el pasado, sino más bien del control de los flujos de productos narcóticos y de armas detenidos por las redes de la gran criminalidad. El plan nacional para la seguridad pública reconocía la necesidad de aumentar los efectivos de la policía federal. De hecho, las acciones de control de las fronteras desarrolladas en los últimos años con ese objetivo se apoyaron más bien en el despliegue de los reclutas de las fuerzas armadas.

Las redes de la gran criminalidad son la fuente del tráfico de armas, pero no son sus solos utilizadores. La importancia que adquirió el porte ilegal de armas está relacionado con el sentimiento de inseguridad que existe en la población. Es lo que se puede constatar en una gran encuesta nacional dirigida por Nancy Cardia en 1998 : el 40% de los interrogados admitieron como legítima la idea de matar a una otra persona para defenderse a sí mismos o defender a sus familiares. Ese índice caía para menos del 20% si se trataba de defender a bienes materiales.²⁶

En los 80, muchas encuestas hacían pensar que el porte de una arma de fuego correspondía a actitudes autoritarias y contrarias a los derechos humanos ; el estudio de Nancy Cardia permite pensar que la idea de derechos humanos hizo muchos progresos desde entonces. El sentimiento de inseguridad, en cambio permanece elevado. Al contrario de lo que sugieren ciertas investigaciones en Estados Unidos, la utilización de armas de fuego en Brasil no parece poder explicarse por razones vinculadas a la gestión de la imagen personal. Ella no parece tener bases culturales e ideológicas fuertes y se inscribe preferencialmente en lógicas de autodefensa. Además de eso, los beneficios en términos de una reducción de la violencia que se podrían tirar de la simple difusión de los valores propios a la democracia parecen haber atingido límites insuperables - en todo caso en cuanto las políticas públicas no hayan resuelto ciertos problemas de seguridad, los cuales se traducen como hemos visto en tasas de homicidio particularmente elevadas.

Al mismo tiempo, la capacidad institucional de respuesta a la violencia es muy débil. La situación del conjunto de las fuerzas de policía está fuertemente marcada por la

²⁶ Ver *Atitudes, normas e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras*. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

precariedad. En un contexto general de contención de los salarios de todas las categorías de funcionarios, qui dura desde hace varios años, la situación de la policia es probablemente una de las más difíciles. En julio 2001, movimientos huelguistas reivindicaron mejores condiciones de trabajo y sueldo y movilizaron policias militares y civiles en varios estados de la federación. En Salvador, varios cuarteles estuvieron por muchos dias bajo el control de los huelguistas, los cuales se presentaron mascarados y con armas pesadas frente a las camaras de televisión²⁷. En esas circunstancias, se observó una ola de violencias callejeras y de robos oportunistas con efracción en contra de los comercios y de los bancos. El gobierno del estado solicitó la ayuda del gobierno federal, que hizo intervenir al ejército para garantizar el orden público. La generalización del movimiento llevó algunos gobernadores de estados federados a plantear la necesidad de una reflexión nacional con respecto a la cuestión de las policías. El gobierno federal, al mismo tiempo en que aceptaba el principio de una discusion, decia no tener recursos para participar en las políticas de revalorización de los sueldos que parecian necesarias.

La actualidad de ese periodo destacaba al mismo tiempo otros aspectos de la crisis de las policias, constantes desde varios años. En Rio, en ese mismo mes de julio 2001, violentos levantes urbanos ocurrieron cerca de las favelas, en seguida a la muerte de habitantes bajo los disparos de los policias durante interpelacionales u intentos de interpelaciones y ataques contra las redes del crimen. Las formas de intervención de la policia en las favelas no llevan en consideración los límites relativos a la protección de la población civil y se hacen en contra esta última, como en una guerra. Los levantes de favelados que expresan su descontento con respecto a la acción de la policia son un fenómeno relativamente reciente y se han multiplicado durante los dos o 3 últimos años. Muchos policias son también acusados de implicación en actividades criminales.

La crisis de las policias plantea un triplo problema de sueldo, formación y control que es general para todos los estados de la federación. Los estados son responsables de sus fuerzas policiales, la sola excepción siendo la policia federal. La acción de los militantes por los derechos humanos logró sensibilizar en parte las policias con respecto a sus nuevas

²⁷ Los policías baianos, que recibían un sueldo medio de 600 reales (274 euros en ese momento) reivindicaban un sueldo de base de 1200 reales y aceptaron interrumpir su movimiento al fin de 12 dias en cambio de un aumento de 21%.

obligaciones en el campo de la protección a los derechos humanos²⁸. Pero esa sensibilización, aunque necesaria, no constituye una respuesta suficiente a la crisis.

Las perspectivas actuales de una reforma en profundidad de la institución son débiles. La seguridad interna es una cuestión delicada y las relaciones entre el gobierno federal, los estados federados y el ejército siguen marcadas por varias tensiones y una gran ambigüedad. Un juego parlamentario definido por la ausencia de mayorías estables y por la acción de los lobbies²⁹ no favorece los avances legislativos en ese campo.

La violencia es objeto en Brasil de un amplio debate público. Desde muchos años los media se apoderaron de ese tema, en resonancia con el sentimiento de inseguridad que experimenta la población. A ese nivel, dos problemas están planteados. De un lado, ese debate no se da bajo el control de la sociedad civil. Mismo si el artículo 224 de la Constitución federal define la necesidad de un Consejo de Comunicación Social con funciones de apoyo técnico al gobierno relativamente a la concesión de derechos de explotación de las cadenas de radio y televisión, la ley ordinaria que debería regulamentar ese dispositivo constitucional nunca ha sido votada, en razón de los mismos obstáculos que impiden el voto de otras materias legislativas que son objeto de presiones lobbistas.

En la ausencia de un organismo con funciones normativas y reglamentarias, susceptibles de traducir los debates y las sensibilidades presentes en la sociedad civil, la presentación mediática de la violencia ocurre fuera de cualquier cuadro de referencia formalizado. Por eso escenas reales extremadamente violentas son muchas veces transmitidas sin ninguna mediación por las cadenas de televisión. Una ilustración : en junio 2000, el secuestro de un autobus de una línea regular que servía a la zona sur de Río. Presentes muy rápidamente en el escenario del drama, las cámaras de televisión de la red Globo mostraron en directo el disparo que mató a una joven secuestrada.³⁰

²⁸ Ver Paulo Sergio Pinheiro y Paulo de Mesquita Neto. *Primeiro Relatório de Direitos Humanos. Direitos Humanos : Realizações e Desafios*. São Paulo, Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 1999.

²⁹ *O Globo* del 22 de julio 2001 explicaba así que un proyecto presentado al Congreso nacional en 1997 por el ministro de la justicia de entonces, relativo a la sustitución de las policías militares por una guardia nacional, sigue en las manos de un diputado-colonel de la policía militar, el cual bloquea el dossier por serle hostil.

³⁰ Subjugado, este último fue muerto por asfixia por los policías mientras estaba siendo llevado a la comisaría más próxima. Con 22 años, el autor de ese secuestro era él mismo un superviviente de un masacre donde varios "niños de las calles" habían sido muertos, en 1993, en el centro de Río de Janeiro ("Massacre da Candelária").

Un segundo problema - y no menos importante : si ese debate mediático contribuye para la intensificación del sentimiento de inseguridad, lo que es probable, no ayuda en la movilización de medios institucionales de respuesta a la violencia. En ese sentido, el problema es lo del desfase entre el enunciado del debate y las reales capacidades del país en dotarse de los instrumentos legales de que necesita en esa materia, y, más que todo, de los instrumentos de control para que la ley sea aplicada. Una vez efectuada la apertura del sistema político, que realmente ocurrió en el cuadro del proceso de democratización, la democracia brasileña parece hoy encontrarse en la incapacidad de agir políticamente sobre si misma.

Qué concluir ?

Las 3 formas de despliegue de la violencia a las cuales nos referimos combinanse entre ellas, produciendo efectos de espejo que contribuyen a intensificarla. La debilidad institucional es el origen de un sentimiento exponencial de riesgo que radicaliza las conductas de autodefensa y autoriza conductas expresivas de implicación voluntaria en el riesgo, características de los adolescentes y jóvenes de distintas capas sociales. En la escena de esas conductas se cruzan distintas lógicas (hedonísticas, consumeristas, pero también de participación cultural en un sentido amplio y positivo de ese término) propias de la cultura de masa.

Todo eso es a la vez semejante y distinto de lo que se observa en democracias más antiguas, que viven también bajo la tensión de la dinámica histórica actual que transformó en todas partes las condiciones generales de un ejercicio democrático de la reciprocidad. Desde ese punto de vista, hay que decir en conclusión que el problema de la construcción democrática en Brasil como en otros países de América Latina que experimentan esos mismos problemas, no se resume al pasaje de una sociedad tradicional a una otra más moderna. Lo que esta en juego es mucho más complejo, en la medida en que esas sociedades periféricas se democratizaron en un momento en que, en todas partes, se trata justamente de reinventar formas de ejercicio democrático de la reciprocidad apropiadas al momento contemporáneo. En esas nuevas condiciones, en que la experiencia individual transborda en permanencia las fronteras territoriales del estado nacional y en que, por consecuencia, la unidad de la experiencia de la nacionalidad se debilita y fragmenta, el rol del Estado en cuanto vector de la

constitución simbólica de una colectividad política deseosa de vivir y de agir junta es probablemente más fundamental aún que en el pasado. Si se hace abstracción (porque no es el problema de que tratamos aquí) de las tensiones a las cuales ese mismo Estado se encuentra ahora sometido en razón de los efectos propiamente económicos del fenómeno de la mundialización, su capacidad en garantizar la reciprocidad en las sociedades democráticas contemporáneas parece depender de dos factores principales.

En primer lugar, es necesario que él pueda disponer de una capacidad efectiva de reinstitucionalización de la vida social, cuando se trata de administrar sociedades permanentemente afectadas por el cambio. Se trata de poder ajustar de forma más o menos progresiva el cuadro jurídico nacional adaptando a las políticas públicas a las nuevas dificultades planteadas por la dinámica tecnológica y la porosidad de las fronteras nacionales. Eso supone un esfuerzo político fundado, complementariamente, en la representación parlamentaria clásica y en la participación de los ciudadanos. El tema de la democracia local adquirió una nueva importancia desde el momento en que la dinámica social se ha tornado más heterogénea y que los problemas del trabajo dejaron de constituir el nervio casi exclusivo de la vida colectiva. La fuerza de la democracia brasileña se apoya hoy, en una gran medida, en su capacidad de experimentación y de movilización de los actores locales, con un impacto seguro en términos de estructuración "desde abajo" del tejido social. Meca mundial del presupuesto participativo, Porto Alegre en ese sentido es solamente una entre múltiples experiencias más o menos bien sucedidas, o fracasadas, la más conocida sin duda, de administración "participativa" en todo el territorio nacional. La idea de "participación" se afirmó, en la cultura política brasileña, desde el periodo pré-democrático, en el cuadro de las luchas contra la dictadura. La situación es mucho menos favorable en el plan de la representación parlamentaria, por lo que es de la capacidad a constituir mayorías estables, capaces de proponer directivas generales para una acción política nacional. Como lo hemos sugerido en este texto, el debate relativo a la construcción de instrumentos institucionales capaces de proponer respuestas útiles al fenómeno de la generalización de la violencia afronta, en todo caso, distintas formas de resistencia y presiones lobbistas y avanza en medio a las más grandes dificultades.

El segundo factor importante para que el Estado pueda desempeñar su rol de garantizador de la reciprocidad en las nuevas condiciones de la democracia contemporánea es

el desarrollo de una capacidad de control de la aplicación efectiva de las normas legales y de las prácticas institucionales - y eso no solamente con finalidades de punición de la transgresión, pero también y sobretodo de protección de las personas. Ahi donde la violencia es problematica, ese es el caso por ejemplo de todo lo que se refiere a las condiciones operacionales de la policia, de las instituciones de protección de los menores, de la circulación de armas de fuego ; pero el problema es el mismo cuando se trata de los casos en que la violencia no esta directamente implicada, cuando se trata de controlar la calidad de los remedios vendidos en las farmacias, la calidad de las prestaciones del servicio publico en las escuelas, en los hospitales o en los transportes colectivos.

Un problema existe, consecuentemente, en lo que se refiere a una mejora de las condiciones generales de gestión por el estado de los negocios públicos. Al mismo tiempo su capacidad operacional virtual se vió también aumentada por las nuevas técnicas de tratamiento de la información. Jamás en el pasado Brasil no dispuso de tantos conocimientos sobre si mismo como dispone ahora. Movilizables por internet y disponibles para un público bastante largo, ellos alimentan el debate público y constituyen un instrumento poderoso de ayuda a la decisión. Del punto de vista de las respuestas a la violencia, se podría esperar que esos medios fueran puestos al servicio de políticas con vistas no solamente a reducir directamente las oportunidades y la intensidad de las conductas desviantes, sino sobretodo al servicio de estrategias de prevención, en las cuales el control de las armas en circulación en el país debería tener un rol fundamental.

Los niveles actuales de la violencia en Brasil son un indicador de la incapacidad del estado en dirigir eficazmente las condiciones del establecimiento de nuevos principios de reciprocidad adaptados a las exigencias de la libertad individual y de la igualdad de condiciones propias a la democracia. Ante ese fracaso, no cabe subestimar la amplitud de esa tarea que implica un conjunto complejo de variables interdependientes, pero que requiere también una cierta exactitud de diagnostico para que se pueda avanzar. Ahora bien, desde los ochenta dos diagnosticos distintos y sin embargo complementarios dominaron el debate público y orientaron las políticas públicas.

El primero explicaba el crecimiento de la violencia por las desigualdades sociales, partiendo de un razonamiento del tipo de lo de Merton : los pobres, culturalmente integrados,

aspirarian a participar en la riqueza social y tratarían de acceder a ello por medios no legítimos. Sin ser falso, ese razonamiento era incompleto ya que no llevaba en cuenta los progresos considerables que se efectuaron en materia de igualización de las condiciones en los años que precedieron y en los que sucedieron al retorno a la democracia³¹. Y él no llevaba en cuenta tampoco el hecho que, en lugar de simplemente reducir la violencia, la igualización de las condiciones, al proyectar largas parcelas de la población en el universo de la sociedad y de la cultura de masas, contribuyó a ampliar el abanico de los conflictos inter-individuales susceptibles de desaguar en soluciones violentas. Si la igualización de las condiciones no es desde luego un fenómeno indeseable, afirmación contraria a los valores democráticos y que nos situaría en un otro cuadro de reflexión, ella no resuelve tampoco los problemas de violencia e incluso puede multiplicarlos bajo ciertas condiciones.

El segundo diagnóstico explicaba el crecimiento de la violencia como una herencia autoritaria y defendía la idea de responder a ello por medio de la difusión de valores democráticos de respecto a los derechos humanos. Ese diagnóstico no era equivocado, en la medida en que valores autoritarios participaron efectivamente, en el comienzo de los ochenta sobretodo, en la legitimación de exacciones policiales y de violencias extremadas como los linchamientos, como se constató en muchas encuestas de opinión de esa época. Actualmente la situación ha cambiado. La acción de los militantes de los derechos humanos hizo posible muchos progresos en materia de valores. Un plan nacional de los derechos humanos fué lanzado por el ministerio de la justicia en 1996 y, comparativamente a los ochenta, el estado de la opinión o incluso la interiorización de esos valores por las fuerzas de policía sugiere que hubo cambios significativos en esa materia.³²

Pero una vez esos progresos efectuados, ya no es posible avanzar sin que mejoras institucionales ocurran en varios niveles. La cuestión de la policía es crucial e implica el triplo registro de una mejor formación operacional, de una carrera estructurada según principios de justicia y valorización profesional, y medios eficaces de control de las prácticas con el objetivo de hacerse de ella una institución republicana en el sentido más actual de ese término. Pero

³¹ Para un balanceo útil, ver el *Atlas del desarrollo humano en Brasil*, con datos desde 1970. Disponible en el site internet del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística : www.ibge.gov.br.

³² Ver Paulo Sergio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto, *Primeiro Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*, op. cit. ; Nancy Cardia, *Atitudes, normas e valores em relação à violência*, op. cit. ; *Relatório de Cidadania. Os Jovens e os Direitos Humanos*. São Paulo, NEV-USP, 2001.

perfeccionamientos institucionales se requieren también en otros niveles como los de la justicia, de las prisiones, de las instituciones de la protección de los niños y adolescentes, cuyo estado actual cuestiona todos los progresos realizados en el cuadro de la ley de orientación de 1990. Todo no se podrá hacer al mismo tiempo, pero ese es el sentido en que se debe orientar la acción pública para que los niveles actuales de violencia puedan ser reducidos. En el debate de las ciencias sociales, la cuestión del perfeccionamiento institucional es desde ahora considerada de forma mucho más clara que en el pasado ; se puede decir que ella domina el debate actual. Desde el punto de vista de las iniciativas del poder público las cosas son bien menos claras.

En términos más generales, se puede decir que el problema de lo "público" ha sido en cierto momento, en Brasil y muchos otros países de América latina, el problema de las libertades públicas - es decir todo lo que se refiere al derecho de manifestarse libremente en el espacio público. Actualmente las libertades políticas y civiles son en general garantizadas por los gobiernos del continente. Nonobstante la importancia de lo que fué hecho, la violencia marca sus límites actuales. El problema de lo "público" se torna ahora lo de la reinstitucionalización de la vida pública, para lo que se necesita una voluntad política que inaugurará seguramente una nueva etapa en la vida democrática.

Cuadro I

Homicidios en nueve capitales brasileñas relacionados con los homicidios en los estados respectivos en 1998 y con la población residente. Fuente : DATASUS/Sistema de Información acerca de la mortalidad, SIM.

	Capital	Estado	Tasa
	<u>São Paulo</u>	<u>São Paulo</u>	%
<i>Homicidios</i>	5.529	13.087	42.24
<i>Población</i>	10.405.867	36.969.476	28.00
	<u>Rio de Janeiro</u>	<u>Rio de Janeiro</u>	
<i>Homicidios</i>	2.760	7.141	38.60
<i>Población</i>	5.851.914	14.367.083	40.00
	<u>Recife</u>	<u>Pernambuco</u>	
<i>Homicidios</i>	1.061	4.202	25.00
<i>Población</i>	1.421.993	7.911.937	17.00
	<u>Manaus</u>	<u>Amazonas</u>	
<i>Homicidios</i>	447	486	91.00
<i>Población</i>	1.403.796	2.813.085	49.91
	<u>Belo Horizonte</u>	<u>Minas Gerais</u>	
<i>Homicidios</i>	423	1.347	31.00
<i>Población</i>	2.232.747	17.866.402	12.00
	<u>Fortaleza</u>	<u>Ceará</u>	
<i>Homicidios</i>	384	902	42.57
<i>Población</i>	2.138.234	7.418.476	28.82
	<u>Salvador</u>	<u>Bahia</u>	
<i>Homicidios</i>	303	1.193	25.39
<i>Población</i>	2.440.828	13.066.910	28.82
	<u>Cuiabá</u>	<u>Mato Grosso</u>	
<i>Homicidios</i>	289	757	38.17
<i>Población</i>	483.044	2.502.260	19.30
	<u>Porto Alegre</u>	<u>Rio Grande do Sul</u>	
<i>Homicidios</i>	283	1.372	20.62
<i>Población</i>	1.360.033	10.181.749	13.35

Cuadro II

Homicidios en 1998, según el grupo de edad de las víctimas. Fuente : DATASUS/Sistema de Información acerca de la mortalidad, SIM

Grupos de Edad	Total	Tasa (%)
Todos	39.014	100.00
20-29 años	15.050	38.00
30-39 años	8.478	21.00
15-19 años	5.878	15.00
40-49 años	4.220	10.80
50-59 años	1.890	4.80
Edad desconocida	1.600	4.10
60-69 años	839	2.10
10-14 años	324	0.80
70-79 años	307	0.70
1-4 años	122	0.30
80 años o más	119	0.30
5-9 años	102	2.60
Menos de 1 año	85	0.20